



**С. С. Серьогін**  
аспірант Дніпропетровського регіонального  
інституту державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентові України

УДК 35.072.22

## МЕХАНІЗМИ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

*У статті визначено теоретико-методологічні та прикладні підходи щодо аналізу державного регулювання запобігання та протидії корупції, розкрито зміст, структуру, особливості формування комплексного механізму попередження та протидії корупції, доведено доцільність його застосування в практиці державного управління, запропоновано напрями удосконалення політичних, організаційно-правових і соціальних механізмів.*

*В статье определены теоретико-методологические и прикладные подходы к анализу государственного регулирования борьбы с коррупцией; раскрыты структура, особенности формирования комплексного механизма предупреждения и противодействия коррупции, доказано целесообразность его использования в практике государственного управления, предложены направления совершенствования политических, организационно — правовых и социальных механизмов.*

*Theoretic and methodological as well as applied approaches to the analysis of state regulation as for corrupt practices opposition are investigated in the article. Composition, structure and peculiarities of the complex mechanism of prevention and opposition to corrupt practices are disclosed. Its suitability for public administration practice is grounded. The ways to improve political, organizational and legal, social mechanisms are suggested.*

Для України проблеми попередження і протидії корупції в органах публічної влади продовжують залишатися одним з найактуальніших. Об'єктивні фактори її розвитку свідчать про те, що корупція створює суттєву небезпеку для життєдіяльності суспільства, і на сьогодні масштаби її поширення становлять реальну загрозу національній безпеці. Тому завдання боротьби з корупцією розглядаються сьогодні як загальнодержавні та пріоритетні.

На цей час боротьба з корупцією вже вийшла з формальних меж, стала предметом постійної уваги керівництва державою, громадських організацій. Цей процес відбувається в умовах підвищеної уваги до нього в засобах масової інформації та активізації громадянської позиції українців.

Реалізація заходів подолання та попередження корупції в органах державної влади передбачає чітке уявлення про масштаби цього явища. Аналіз публікацій з антикорупційної тематики засвідчує наявність двох крайніх позицій, які є однаково шкідливими в контексті забезпечення реального підходу до проблем подолання корупції в органах виконавчої влади. Як наслідок, загальна картина корупції у цій сфері, за висловом відомого дослідника Д. Кауфмана, залишається «у тумані двозначності» [6].

Представники органів влади, перш за все, — правоохоронних, спираються на дані офіційної статистичної звітності про стан злочинності і роблять висновки про відсутність підстав для надмірного занепокоєння. Водночас, не можна говорити про високий рівень корупції в органах влади за умов, що в останні роки до різних видів відповідальності за корупцію щорічно притягується не більше 1 % державних службовців.

© Серьогін С. С., 2009.



В Україні на антикорупційну тематику прийнято понад 70 нормативних документів, зокрема 12 законів, (з яких 2 не набрали чинності), та 12 постанов Уряду (з них одна втратила чинність). Однак аналіз виконання цих документів свідчить, що всі вони не дозволили досягнути кінцевої мети — подолання корупції.

У галузі державного управління проблема корупції в органах публічної влади здебільшого досліджувалася в контексті аналізу нормативно-правового регулювання діяльності персоналу в системі державної служби (В. Б. Авер'янов, В. Д. Бакуменко, С. Д. Дубенко, М. І. Мельник, Т. В. Мотренко, Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко, О. Я. Прохоренко, М. П. Стрельбицький, В. А. Щербань та ін.) та ефективності професійної діяльності державних службовців (О. Ю. Оболенський, С. М. Серьогін та ін.). Також здійснюються теоретизація основних понять (М. І. Бесараб, Ю. П. Дмитренко, А. А. Кушніренко, М. А. Павловський, М. І. Пірен), аналіз динаміки корупційних проявів (І. Ю. Авакумов, О. В. Войцеховський, В. М. Безчасний, Л. М. Горлік, М. В. Грищук, Е. С. Дмитренко, О. О. Колотило), особливо в правоохоронній системі України (О. Ф. Бантишев, І. В. Бондаренко, О. Г. Кальман, М. І. Мельник, М. А. Погорецький, М. О. Потебенько, Б. В. Романюк, Є. Д. Скулиш та ін.), впливу корупції на соціально-політичні процеси (М. І. Камлик, О. Д. Маркєєва, Є. В. Невмержицький) і т. ін. [1–5, 7–20].

При цьому науковцями недостатньо висвітлено специфіку корупції в системі публічної влади, зокрема, соціально-психологічну готовність суб'єктів корупційних відносин до протиправної діяльності, дезорганізаційні та реорганізаційні впливи корупції на суспільство, не чітко визначена роль громадянського суспільства в процесі протидії корупційним практикам. Актуальність дослідження посилюється потребою наукового обґрунтування та розробки механізмів попередження та протидії корупції в органах публічної влади України.

Метою дослідження є розробка механізмів попередження та протидії корупції в органах публічної влади.

У сучасних умовах становлення України як правової та соціальної держави, необхідності подолання кризового стану в різних сферах суспільства актуальною є проблема корупції в органах публічної влади. Корупція викликає важкі наслідки для всіх верств українського суспільства, деморалізує громадян і руйнує їх довіру до держави, формуючи тіньову парадержаву.

Становлення нової політичної й економічної системи, розвиток ринкових відносин, що обумовили проблеми безробіття й зайнятості, трансформацію моральних цінностей і орієнтирів, посилення правового нігілізму в трансформаційний період до демократичного суспільства вимагає пошуку нових механізмів попередження та протидії корупції, заснованих насамперед на глибокому розумінні суті проблеми, а також на координації зусиль держави, правоохоронних органів населення.

Корупція — це негативне соціальне явище, джерело економічних, політичних і соціальних ризиків для українського соціуму. Насамперед, руйнівна дія корупції проявляється в падінні престижу й авторитету влади на всіх рівнях, руйнуванні моральних основ суспільства, зрощуванні корумпованої частини публічних службовців з тіньовими кримінальними колами, небезпеки розвитку псевдогромадянських соціальних відносин. Соціальні аспекти корупції проявляються в політичній, економічній, культурній й ін. сферах життєдіяльності українського суспільства в масштабах, близьких до критичного показника. Вплив корупції на адміністративне й соціальне середовище державних службовців, трансформацію їх моральних норм і цінностей, корпоративну культуру державної служби сьогодні дуже значний.

Аналіз вживання терміну “корупція” у вітчизняній літературі засвідчує, що вченими висловлюється надзвичайно широке розмаїття думок щодо розуміння суті цього явища. При цьому інколи висловлюються не лише надзвичайно загальні, нечіткі формулювання, а й такі, що виключають одне одного. Інший недолік значної кількості визначень корупції в тому, що в якості суб'єкта корупційних дій розглядається лише особа, наділена державною владою — чиновник. Не враховується роль іншої сторони, яка часто добровільно задля конкретної (заздалегідь прорахованої) вигоди пропонує хабар, розуміючи, що подібні дії і їх результат позазаконні, мають негативні наслідки.

На нашу думку, можна сформулювати визначення сутності поняття “корупція в органах публічної влади”, а саме — це зловживання державною владою посадовою особою, а також керівником чи службовцем комерційної або іншої організації своїми управлінськими повноваженнями для одержання будь-яких незаконних вигод для себе



чи інших осіб.

Розглядаючи корупцію в органах публічної влади як двосторонній процес, запропоновані такі терміни: “корумпатор” — особа, що надає незаконні блага посадовим особам; “корупціонер” — особа, яка займає посаду в органі публічної влади, здатна нести юридичну відповідальність за здійснення акту корупції, визнана винною в здійсненні корупційного правопорушення на основі судового рішення або в іншому встановленому законом порядку; корупціогенні фактори — це явище або група явищ (факторний комплекс), що породжують або сприяють породженню або зростанню корупції; корупційність суспільства — стан суспільства, де фіксується значна кількість корупційних проявів; корупціогенність — наявність умов і факторів для поширення корупції; корупційний злочин — зловживання публічною владою посадовою особою для одержання будь-яких незаконних вигод для себе чи інших осіб.

Для аналізу соціального сприйняття корупції запропоновані визначення: “корупційна свідомість” — процес схвалення індивідуальною свідомістю морального аспекту корупційних дій та прийняття актів корупційної поведінки, в результаті яких здійснюється їх моральна оцінка, робиться вибір та регуляція діяльності і поведінки, реальне ставлення людей до корупції з точки зору морально-оцінних уявлень, що склалися в суспільстві про корупційні дії; “корупційний імунітет” — несприйнятливість людини до протиправних зловживань з корисливих міркувань посадовими повноваженнями, здатність людини протистояти впливу корумпаторів і корумпантів.

На наш погляд, «механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади» — це система дій, спрямована на виявлення, припинення, обмеження поширення та запобігання корупційних дій в органах публічної влади.

Основні форми корупції в органах публічної влади: надання незаконних переваг фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень; відмова фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачене правовими актами, умисне затримувannya її, надання недостовірної чи неповної інформації, сприяння фізичним і юридичним особам — учасникам процедур закупівель — у досягненні перемоги всупереч вимогам Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”; незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг; сприяння фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, а так само в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг.

Основними причинами поширення корупції в Україні є: розшарування, нерівномірність розвитку ринкового господарства; поляризація суспільства; суперечність між швидкозмінними умовами ринкового господарства та чинним законодавством; суперечність між законодавчою та морально-етичною нормами підприємництва; суперечності в політичній системі, які представлені владою і бізнесом; потреба у виживанні населення в складних умовах становлення ринкових відносин; створення штучного дефіциту ресурсів; зволікання у прийнятті рішень.

До умов зростання корупції в органах публічної влади в сучасній Україні в першу чергу відносяться неприпустимо слабка правова база й суперечливість нормативних документів по боротьбі з корупцією, а також дуже обмежене поширення правозастосовної практики вже наявних законодавчих і нормативних актів у відношенні конкретних посадових осіб. Активно сприяють розповсюдженню корупції в Україні й падіння моральності в суспільстві, низька професійна культура державних службовців, високий ступінь громадянської толерантності більшої частини населення до корупційних проявів.

На наш погляд, можна запропонувати комплекс причин та факторів поширення корупції в органах публічної влади в Україні в період суспільних трансформацій, який містить: політичні (закритість політичної системи, непрозорість прийняття управлінських рішень, занадто повільний розвиток політичної структури й свідомості суспільства, насамперед його громадських інституцій, непослідовність у проведенні антикорупційної політики); економічні (непрозорість економічних процесів); правові (недостатня правова база для ефективної протидії корупції; відсутність на нормативному рівні цілісної системи засобів попереджувального впливу на причини й умови, які сприяють корупції й корупційним діям); організаційно-управлінські; соціально-психологічні (несформованість антикорупційної свідомості) фактори.

До специфічних виявів корупції в Україні належать:



— недостатня законодавча урегульованість ринкових відносин у державі викликає спокусу вирішувати економічні проблеми неринковими засобами;  
— широка державна монополія надає можливості для розвитку корупції;  
— ринкові методи роздержавлення власності (тендери, аукціони тощо) є джерелами корупції;  
— тіньові кошти вносять елементи дисбалансу в бюджетний процес, випадають з процесу оподаткування та виконують функцію платіжного засобу за незаконно надані державним посадовцем послуги.

Прогнозованими наслідками поширення корупції в Україні можуть стати: підриє соціальної довіри й верховенства права; руйнація соціальної моралі та почуття справедливості у населення; перешкодження функціонуванню ринку та деформація нормальних систем розподілу; зниження громадянської відповідальності; посилення соціальної напруженості у регіонах; зневіра у ефективності державної політики тощо.

Розглядаючи корупцію як соціальний феномен, можна виділити її дезорганізаційний та реорганізаційний вплив на суспільство. Дезорганізаційний вплив корупції проявляється в ряді негативних факторів: небезпека руйнування держави, формування тіньової парадержави, скривлення й гальмування економічних реформ, криміналізація економічних відносин, обмеження конституційних прав і свобод людини й громадянина й погіршення морально-психологічного клімату в суспільстві, що впливає на формування образу соціальної дійсності. Значна частина українців змушена при прийнятті тих або інших рішень керуватися не правовими й моральними нормам, а винятково міркуваннями особистої вигоди. У результаті відбувається роздвоєння особистості — людина розуміє значення й зміст суспільних цінностей і правових норм, але діє всупереч їм, під диктування правил, характерних для корупційних практик. У цілому ж, соціальна дійсність сучасного українського суспільства сприймається населенням як не заснована на нормах права й суспільної моралі.

Реорганізаційний вплив корупції на сучасне українське суспільство необхідно розглядати в контексті переваги в країні процесів “деформалізації правил” соціального й економічного життя. В умовах трансформаційного суспільства корупційні практики вважаються нормою життя й без них уже не мислиться суспільний устрій, ведення бізнесу а, виходить, і соціальна реальність у цілому.

Соціологічний аналіз стану проблеми корупції в органах публічної влади, заснований на матеріалах авторського й багатьох інших досліджень у рамках визначеної тематики, виявив високий ступінь оцінки поширеності корупції й з боку населення, і з боку державних службовців. Проблемою, пов’язаною з поширенням корупції в сучасних українських умовах, можна назвати досить широку соціальну базу для її відтворення в середовищі державних службовців. Більшою мірою це проявляється на центральному рівні. Важливе значення має й думка учасників соціологічних досліджень про недостатність тільки правових заходів щодо подолання корупції й необхідності розробки комплексного підходу до рішення питань по її подоланню.

Ефективним інструментом на шляху запобігання та протидії корупції може стати комплекс механізмів протидії та попередження корупції в органах публічної влади. При цьому механізми протидії мають бути спрямовані на ліквідацію причин та зменшення прояву корупційних чинників і мають виключно низхідний характер, від державних органів до громадянина, механізми ж попередження базуються на тісній взаємодії держави та інституцій громадянського суспільства і спрямовані на руйнацію передумов корупції. Система механізмів протидії та попередження корупції містить: державно-політичні, державно-правові, соціально-економічні, суспільно-громадянські, соціокультурні. Вони поділяються на дві групи: загальні та спеціальні і базуються на заходах стратегічного і тактичного характеру.

Сучасний стан антикорупційних громадських структур в Україні може бути охарактеризований, як проміжний між фазами “артикуляція проблеми” і “формування соціального руху”. Заснований на антикорупційних гаслах рух протесту з кожним роком усе більше радикалізується, відповідні структури громадянського суспільства знаходять групову ідентичність, починаючи активну пропагандистську діяльність по трансформації соціальної дійсності.

Основними суб’єктами антикорупційного компоненту трансформації соціальної дійсності сучасного українського суспільства виступають прогресивна частина еліти країни й структури громадянського суспільства. Прийняття й проведення в життя антикорупційних рішень, а також просвітницька діяльність мають бути спрямовані на



формування антикорупційної свідомості на основі деміфологізації суспільного сприйняття корупції.

Основні напрямки й завдання боротьби з корупцією в органах публічної влади України повинні бути сформовані в систему механізмів правового, економічного, організаційного, виховного характеру відносно профілактики корупційних дій державних службовців, включаючи розвиток загальної культури відносин влади в українському суспільстві. Повинна бути прийнята реальна державна Стратегія боротьби з корупцією, у якій необхідно не тільки декларувати необхідність вживання різних заходів до корумпованих чиновників, але й показати правові, економічні, організаційні й соціальні механізми мінімізації корупції в органах публічної влади, а також профілактики корупційних дій державних службовців.

У сучасних українських умовах виключне значення мають питання становлення нової моральності, особливо в середовищі професійних керівників — державних службовців та посадових осіб ОМС. Необхідно створювати такі моральні орієнтири й імперативи, які повною мірою сприяли б недопущенню розвитку негативних процесів у суспільстві в цілому й в окремих соціально-професійних категоріях, які можуть бути залучені до корупційних дій. У першу чергу це відноситься до керівних кадрів вищої ланки державного управління.

Можна визначити головні напрями подолання корупції в Україні: необхідність розробки Національних стратегій та Плану щодо боротьби з корупцією, а також створення Національного бюро розслідувань резонансних справ та корупційних дій; надання боротьбі з корупцією статусу забезпечення економічної та національної безпеки країни; впорядкування та удосконалення правового поля у сфері боротьби з корупцією, проведення судової реформи; створення мотиваційних передумов для мінімізації корупційних виявів в економіці, всебічна підтримка правової держави та приватної власності; обмеження тіньового сектору економіки, формування соціально відповідального підприємницького середовища, розбудова партнерства держави з бізнесом; перенесення акценту з боротьби на протидію корупції, запровадження антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів; формування у суспільстві нетерпимості до корупції, створення атмосфери соціального партнерства між громадянами та державою, ліквідація правової безграмотності населення; координація дій з міжнародними антикорупційними організаціями, зміцнення міжнародного авторитету держави як послідовного й активного борця з корупцією.

Головними пріоритетами боротьби з корупцією в Україні є: удосконалення правового поля у сфері боротьби з корупцією відповідно до міжнародних стандартів; мінімізація втручання держави у справи ринку, вирішення існуючих економічних проблем ринковими методами; виховання у громадян, підприємців відповідальності перед державою та громадянами; забезпечення прозорості процесів приватизації та транспарентності використання виручених від продажу державного майна коштів; створення умов для виведення основної маси активів, задіяних у тіньовій економіці, у легальне користування; забезпечення контролю у сфері відомчої кадрової політики органів державної влади.

В контексті розробки механізмів протидії корупції можна запропонувати антикорупційні ініціативи: схвалити Концепцію реформування публічної адміністрації; припинити практику “розширення” повноважень органів публічної адміністрації шляхом підзаконної нормотворчості; розвивати функцію внутрішнього контролю в органах публічної адміністрації (фінансовий контроль та службові розслідування); доцільно поширити чинність Закону України “Про боротьбу з корупцією” на всіх посадовців, які працюють у державних установах і організаціях; розвивати електронне урядування (зокрема, використовувати електронну пошту для замовлення адміністративних послуг); розробити та схвалити Закон України “Про адміністративний збір”, впорядкувавши відносини щодо встановлення плати за надання адміністративних послуг тощо.

Проведений аналіз сутності й змісту феномена корупції, розгляд варіантів виходу із критичної ситуації, що створилася в країні, будуть деякою мірою корисні для більшого глибокого дослідження цієї проблеми й допоможуть розвитку наукових підходів до вивчення цього явища й виробленню практичних заходів для її подолання.



Список використаних джерел

1. *Борисов В.* Громадянське суспільство та питання подолання корупції / В. Борисов, О. Кальман // Вісник Академії правових наук. — 2005. — № 2. — С. 168-173.
2. Державна служба та проблеми боротьби з корупцією // Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування : Монографія / Кол. авт. ; за ред. О. Ю. Оболенського. — Хмельницький : Поділля, 1999. — 570 с.
3. *Камлик М. І.* Корупція та службова злочинність — тенденції розвитку / М. І. Камлик // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). — 2007. — № 17. [Електронний ресурс] — Режим доступу : [mndc.naiu.kiev.ua/Gurnal/4text/4\\_24.htm](http://mndc.naiu.kiev.ua/Gurnal/4text/4_24.htm).
4. *Камлик М. І.* Проблеми боротьби з корупцією та напрями протидії / М. І. Камлик // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). — 2002. — № 6. — С. 20-27.
5. *Камлик М. І., Невмержицький Є. В.* Корупція в Україні. / Камлик М. І., Невмержицький Є. В. — К. : Знання, КОО, 1998. — 187 с.
6. *Кауфман Д.* Корупція в тумані двозначності / Д. Кауфман // Політика і час. — 1998. — № 5. — С. 21-25.
7. *Колотило О. О.* Боротьбу з корупцією — на конституційну основу / О. О. Колотило // Уряду України. Президенту, законодавчій, виконавчій владі. Суд в Україні: боротьба з корупцією, організованою злочинністю і захист прав людини: Аналітичні розробки, пропозиції наукових та практичних працівників. — К., 1999. — Т. 12. — С. 270-273.
8. Корупція в Україні та світі: опитування, дослідження та публікації: Збірник матеріалів на тему: Корупція, партнерство за прозоре суспільство. — К., 2000. — 134 с.
9. Корупція у сфері державного управління: Резолюція VIII Конгресу Організації Об'єднаних націй з попередження злочинності та спостереження за правопорушниками // Права людини і професійні стандарти для юристів в документах міжнародних організацій. — Амстердам-К., 1996. — С. 160-165.
10. *Кушніренко А. А.* Боротьба з корупцією у контексті адміністративно-правової реформи в Україні / А. А. Кушніренко // Боротьба з організованою злочинністю і корупція (теорія і практика) : Науково-практичний журнал. — К., 2002. — Вип. 6. — С. 42-46.
11. *Леліков Г.* Державно-політичні та соціально-економічні аспекти боротьби з корупцією / Г. Леліков, О. Оболенський // Вісник Української академії державного управління. — 1998. — № 2. — С. 16-22.
12. *Маркеєва О. Д.* Корупція в Україні: національні та міжнародні засоби протидії / О. Д. Маркеєва // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). — 2005. — № 12. [Електронний ресурс] — Режим доступу: [mndc.naiu.kiev.ua/Gurnal/4text/4\\_24.htm](http://mndc.naiu.kiev.ua/Gurnal/4text/4_24.htm)
13. *Мельник М. І.* Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : Монографія / М. І. Мельник. — К. : Атіка, 2001. — 304 с.
14. *Невмержицький Є. В.* Корупція як соціально-політичне явище: особливості проявів і механізми подолання в сучасній Україні : Автореф. дис. на здобут. науч. ступ. канд. пол. наук / Є. В. Невмержицький. — К., 1999. — 16 с.
15. *Олуйко В.* Боротьба з корупцією у сфері державного управління / В. Олуйко // Вісник державної служби України. — 2003. — № 2. — С. 76-77.
16. *Прохоренко О. Я.* Корупція по-українськи : Монографія / О. Я. Прохоренко. — К. : НАДУ, 2005. — 166 с.
17. *Серьогін С. М.* Влада і державна служба: Історичний аспект : навч. посіб / С. М. Серьогін. — К. : Вид-во УАДУ, 1999. — 194 с.
18. *Скулиш Є. Д.* Корупція в Україні: основні напрями протидії в сучасних умовах / Є. Д. Скулиш // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). — 2007. — № 16. Міжвідомчий науково-дослідний центр. [Електронний ресурс] — Режим доступу : [mndc.naiu.kiev.ua/Gurnal/4text/4\\_24.htm](http://mndc.naiu.kiev.ua/Gurnal/4text/4_24.htm).
19. *Сташич В.* Проблеми боротьби з організованою злочинністю і корупцією в Україні / В. Сташич // Вісник Академії правових наук України. — 2001. — Вип. 2. — С. 163-168.
20. *Стрельбицький М.* Кадрове забезпечення органів державного управління і його вплив на безпеку України / М. Стрельбицький // Українська академія державного управління при Президентові України : зб. наук. пр. — К., 1998. — Вип. 1 : Реформування державної служби в Україні: стан, проблеми та перспективи. — С. 51-59.

Надійшла до редакції 04.11.2009  
Рекомендована до друку 01.12.2009

